

Антикоррупционная кампания: обеспечение неотвратимости ответственности.

Базовый закон №273-ФЗ «О противодействии коррупции» вступил в силу в последние дни 2008 г. Можно сказать, что с этого момента антикоррупционная кампания перешла в стадию активной реализации. Национальная стратегия противодействия коррупции¹ констатирует, что «в России создана законодательная база противодействия коррупции, приняты соответствующие организационные меры по предупреждению коррупции и активизирована деятельность правоохранительных органов по борьбе с ней». Обозначается, что одним из принципов Стратегии является «использование в противодействии коррупции системы мер, включающей в себя меры по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний, при ведущей роли на современном этапе мер по предупреждению коррупции». А также отмечается, что «Национальная стратегия противодействия коррупции реализуется федеральными органами государственной власти ... путём обеспечения неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения и объективного применения законодательства Российской Федерации».

Одним из направлений противодействия названо также «внедрение в деятельность федеральных органов государственной власти... инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии ... управленческих решений». В числе результатов этой работы - публикация Генеральной прокуратурой РФ статистических данных о деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью (<http://crimestat.ru/>). Такая публикация дает нам возможность оценить эффективность силового направления противодействия коррупции. Краткий анализ обнародованной статистики приведен в данной статье.

О приоритетах в работе правоохранительных органов.

Важность антикоррупционной работы многократно обозначалась государственными руководителями как на федеральном уровне, так и в регионах. Руководители правоохранительных органов систематически отчитываются о выявленных коррупционных правонарушениях, и подтверждают приоритет этого направления работы как на закрытых совещаниях, так и в публичных выступлениях.

Однако в ежедневной практике работы служащим МВД, следственного комитета, прокуратуры и других органов, участвующих в антикоррупционной работе, приходится учитывать реалии жизни. Тяжелые и опасные преступления, преступления, имеющие общественный резонанс, преступления с пострадавшими требуют неотложного внимания сотрудников правоохранительных органов. В отличие от большинства уголовных правонарушений, коррупционные преступления не требуют (на первый взгляд) оперативной реакции, для их выявления нужна специальная подготовительная работа, а расследование таких дел весьма затруднено ввиду отсутствия конкретного потерпевшего и свидетелей. Иногда расследование сопровождается активным противодействием коррумпированных кланов.

¹ «Национальная стратегия противодействия коррупции», утверждена Указом Президента РФ 13 апреля 2010 г.

На рисунке 1 отражена доля уголовных дел по статьям 285, 290 и 291 УК, переданных прокуратурой в суд в 2012 году, относительно общего объема уголовных дел.²

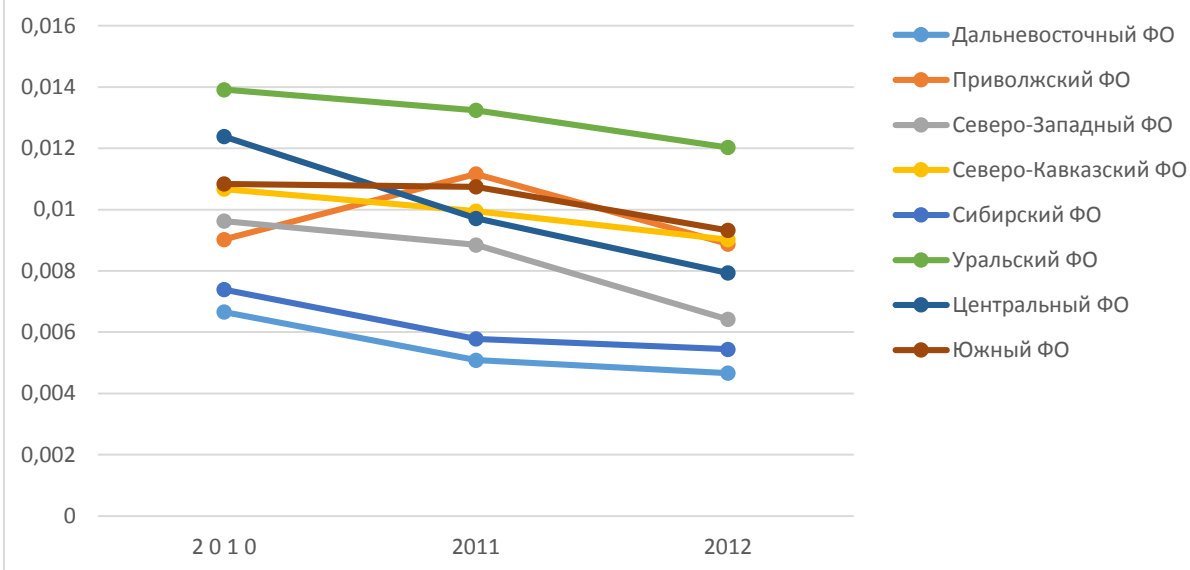


Как видно из рисунка, названные коррупционные преступления составляют менее 1% от общего количества преступлений. Показатель сильно различается по регионам (см. Рисунок 2) – менее 0,2% в Томской и Магаданской области и 3,6%, в Республике Ингушетия, медианное значение 0,7%.

Доля коррупционных преступлений заметно снижается в последние годы. В целом по РФ отмечается снижение от 1,1% в 2010 г до 0,85% в 2012 г. При этом изменение доли коррупционных преступлений в регионах отличается на порядки – в Магаданской области снижение за 2010-2012 гг почти в 10 раз, в Еврейской автономной области увеличение в 9 раз.

² Перечень коррупционных преступлений довольно обширный, опубликованная статистика включает «основные» коррупционные составы: ст. 285 УК (Злоупотребление должностными полномочиями), ст. 290 УК (Получение взятки) и ст.291 УК (Дача взятки). Перечисленными статьями квалифицируется около 40% коррупционных преступлений.

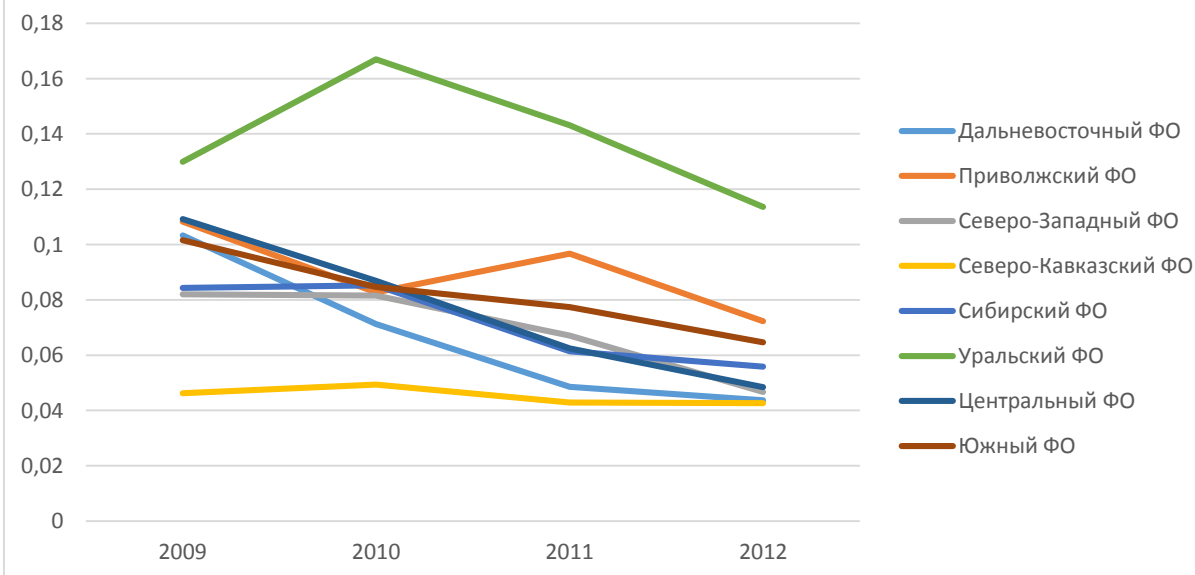
Рисунок 2. Доля уголовных дел по некоторым коррупционным статьям (285+290+291) в общем количестве дел, направленных в суд



Объемы и динамика выявления коррупционных преступлений

На Рисунке 3 приведены данные о суммарной динамике выявленных преступлений по ст.285, ст.290 и ст.291 в период 2009-2012 гг в разрезе федеральных округов. Вопреки победным интонациям спикеров, докладывающих о достижениях на ниве борьбы с коррупцией, показатели выявления коррупционных преступлений стабильно снижаются.

Рисунок 3. Изменения количества преступлений, дела о которых переданы в суд (ст.285 + ст.290 + ст.291 УК) в период 2009-2012 гг, прест./тыс. чел.



Данный факт вызывает удивление. Общеизвестно, что коррупция – явление латентное, эксперты оценивают уровень раскрываемости коррупционных преступлений приблизительно в 2%³. В такой ситуации обсуждаемые нами цифры никак нельзя считать показателями уровня коррупции как таковой. **Снижение числа выявленных коррупционных преступлений означает снижение активности правоохранительных органов с сфере противодействия коррупции.**

Уменьшение показателей отчасти компенсируется изменением качества работы правоохранителей (о чем свидетельствует рост среднего размера выявленных взяток), а также может объясняться формальными причинами (изменение числа сложносоставных преступлений), однако в целом снижение показателей трудно объяснимо (в некоторых регионах – особенно), требуется детальный анализ причин сложившейся ситуации. Рейтинг активности выявления коррупционных преступлений по регионам РФ приведен в таблице 1.

Таблица 1. Количество коррупционных преступлений по ст.285, ст.290, ст.291 УК РФ, дела по которым переданы в суд в 2012 г.

Субъект РФ	Выявлено прест. на 100 тыс. населения
1 Ямало-Ненецкий АО	23,45
2 Республика Калмыкия	19,00
3 Тюменская область	17,83
4 Ханты-Мансийский АО	16,79
5 Астраханская область	16,37
6 Республика Карелия	14,60
7 Республика Башкортостан	14,16
8 Еврейская АО	13,90
9 Ивановская область	12,68
10 Республика Адыгея	12,60
11 Калужская область	12,43
12 Новосибирская область	12,11
13 Челябинская область	11,45
14 Сахалинская область	10,54
15 Забайкальский край	9,95
16 Республика Хакасия	9,38
17 Камчатский край	8,74
18 Костромская область	8,65
19 Волгоградская область	8,63
20 Новгородская область	8,63
21 Тамбовская область	8,37
Республика Сев. Осетия-	
22 Алания	8,36
23 Республика Алтай	8,08
24 Респ. Татарстан	7,80
25 Саратовская область	7,79
26 Курганская область	7,56
27 Омская область	7,55
28 Чувашская Республика	7,32
29 Ставропольский край	7,31
30 Вологодская область	7,27
31 Пермский край	7,02

³ Данные социологических исследований говорят о более низких значениях раскрываемости коррупционных преступлений - менее 0,1%.

32	Республика Ингушетия	7,01
33	Кировская область	6,82
34	Брянская область	6,54
35	Республика Марий Эл	6,52
36	Нижегородская область	6,50
37	Пензенская область	6,50
38	Свердловская область	6,49
39	Мурманская область	6,41
40	Республика Коми	6,25
41	Псковская область	6,05
42	Удмуртская Республика	5,86
43	Смоленская область	5,74
44	Владимирская область	5,63
45	Орловская область	5,54
46	Карачаево-Черкесская Респ.	5,30
47	Белгородская область	5,06
48	Липецкая область	4,73
49	Ростовская область	4,42
50	Самарская область	4,39
51	Воронежская область	4,38
52	Алтайский край	4,25
53	Красноярский край	4,22
54	г. Москва	4,21
55	Республика Мордовия	4,15
56	Краснодарский край	4,00
57	Чукотский АО	3,94
58	Хабаровский край	3,87
59	Республика Тыва	3,87
60	Московская область	3,85
61	Оренбургская область	3,67
62	Архангельская область	3,62
63	Калининградская область	3,56
64	Республика Бурятия	3,50
65	Рязанская область	3,41
66	Приморский край	3,39
67	Тульская область	3,33
68	Ярославская область	3,30
69	Республика Саха (Якутия)	2,93
70	Кемеровская область	2,88
71	Курская область	2,86
72	г. Санкт-Петербург	2,78
73	Магаданская область	2,63
74	Кабардино-Балкарская Респ.	2,56
75	Тверская область	2,55
76	Ленинградская область	2,51
77	Ульяновская область	2,51
78	Иркутская область	2,44
79	Чеченская Республика	2,34
80	Ненецкий АО	2,34
81	Амурская область	2,08

82	Томская область	1,69
83	Республика Дагестан	1,19

Наименьшее изменение индекса выявления коррупционных преступлений за период 2009- 2012 гг отмечается в Северо-Кавказском федеральном округе, где этот показатель изначально имеет минимальный уровень – около 4 выявленных преступлений на 100 000 чел населения, почти в три раза ниже, чем в Уральском федеральном округе.

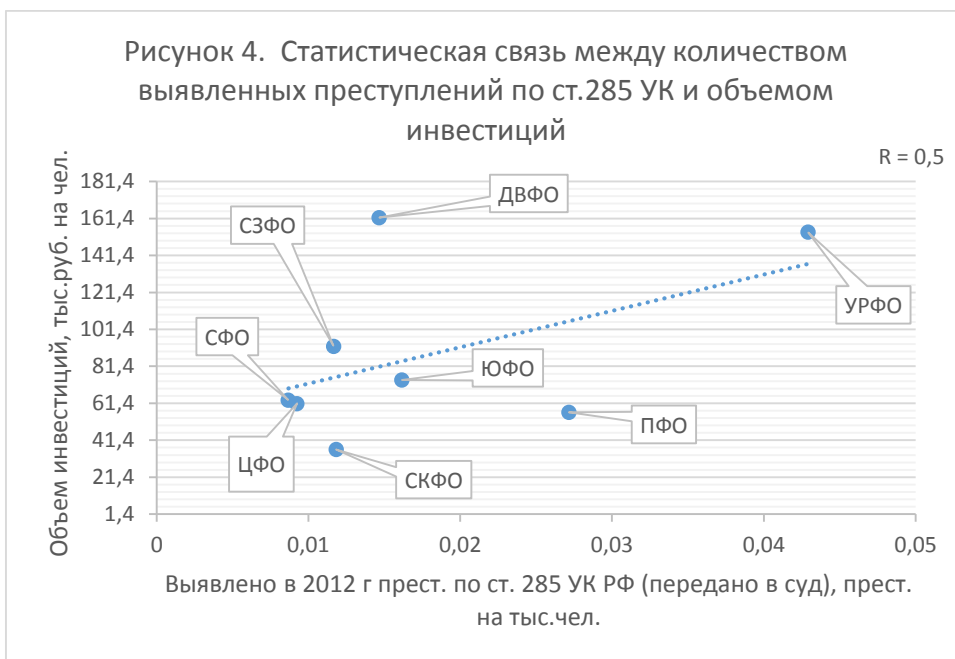
В регионах РФ наблюдается значительное различие как самого показателя, так и динамики его изменения. Количество выявленных коррупционных преступлений по статьям 285, 290, 291 УК меняется от 1,2 на 100 тыс. человек в Республике Дагестан до 23,4 на 100 тыс. человек в Ямало-Ненецком автономном округе, медианное значение 5,8 прест./100 тыс. чел. **Разброс по субъектам РФ общего показателя выявления уголовных преступлений в три с лишним раза ниже.** То есть, региональная дифференциация количества выявленных коррупционных преступлений не соответствует дифференциации общего уровня преступности, что еще раз подтверждает тезис о том, что приведенные цифры отражают не уровень коррупции, а активность правоохранительных органов в противодействии коррупции.

Наиболее заметное падение показателя выявления коррупционных преступлений в Республике Марий Эл (14% от уровня 2009 г), максимальный рост в Еврейской автономной области (в 3 раза), медианное значение 62% от уровня 2009 года. Для сравнения – динамика изменения общего показателя выявления уголовных преступлений варьируется от 52% в г. Москве до 120% в Чеченской Республике, медианное значение 81%. **Число выявленных коррупционных преступлений снижается более быстрыми темпами, чем общее число выявленных уголовных преступлений.**

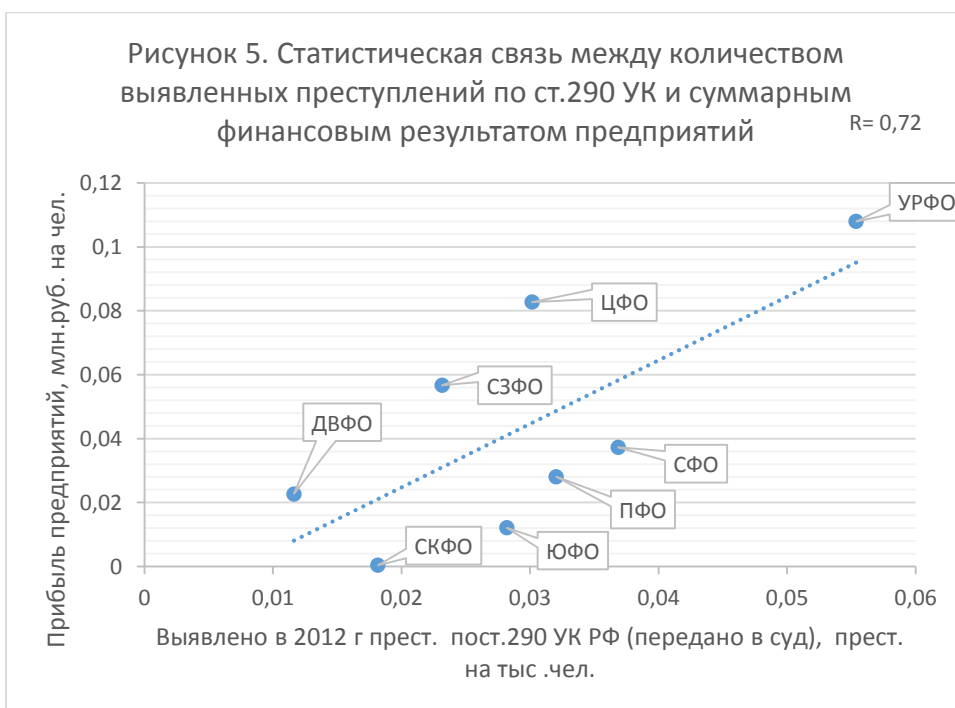
В целом, можно сделать вывод о снижении активности правоохранительных органов при выявлении коррупционных преступлений в период проведения антикоррупционной кампании. Данный факт может объясняться организационными проблемами (реформа МВД, преобразования в Следственном комитете, внесение изменений в УК РФ и др.), а также переключением внимания сотрудников прокуратуры на антикоррупционную работу надзорного характера.

Показатели антикоррупционной работы правоохранительных органов

И общий показатель выявления уголовных преступлений, и показатели по отдельным видам правонарушений имеют достаточно выраженные статистические связи с индексами социально-экономического развития регионов. Однако показатели антикоррупционной деятельности почти не связаны ни с демографическими, ни с социальными характеристиками. Зато наблюдается связь с индексами экономического развития региона, которые почти не влияют на показатели по другим видам преступности. Это объяснимо, поскольку - как мы уже отмечали – количество выявленных коррупционных преступлений не является показателем уровня коррупции. Активность правоохранительных органов мало зависит от доли экономически занятого населения, уровня доходов и расходов граждан, уровня накоплений и других показателей, которые могут быть связаны с уровнем бытовой коррупции, но может зависеть от общественного мнения и политики региональных властей, на которые имеет влияние крупный и средний бизнес, определяющий экономические показатели. Существует и обратная связь – активное противодействие коррупции в деловой сфере повышает инвестиционную привлекательность региона, чтобы ни говорили заинтересованные лица о том, что «энергичная работа» правоохранительных органов наносит «непоправимый репутационный ущерб в глазах потенциальных инвесторов» (см. Рисунок 4).



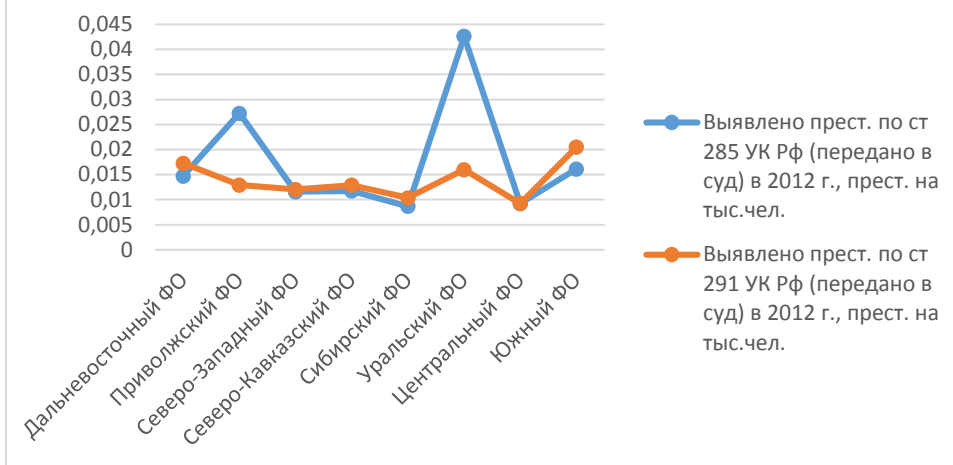
Конкурентная некоррупционная среда способствует легализации бизнеса, который не заинтересован прятать прибыль и работать по «серым» схемам, что опять же сказывается на экономических показателях (см. Рисунок 5).



К сожалению, существующий статистический учет не позволяет однозначно разделить преступления, относящиеся к бытовой или деловой коррупции. В целом для оценки противодействия деловой коррупции показатель количества выявленных преступлений по 285 УК более информативен, чем статистика по ст.290 или смешанные цифры (суммарная статистика по нескольким разделам).

Уровень противодействия бытовой коррупции в какой-то степени отражается количеством выявленных преступлений по ст.291 (Рисунок 6).

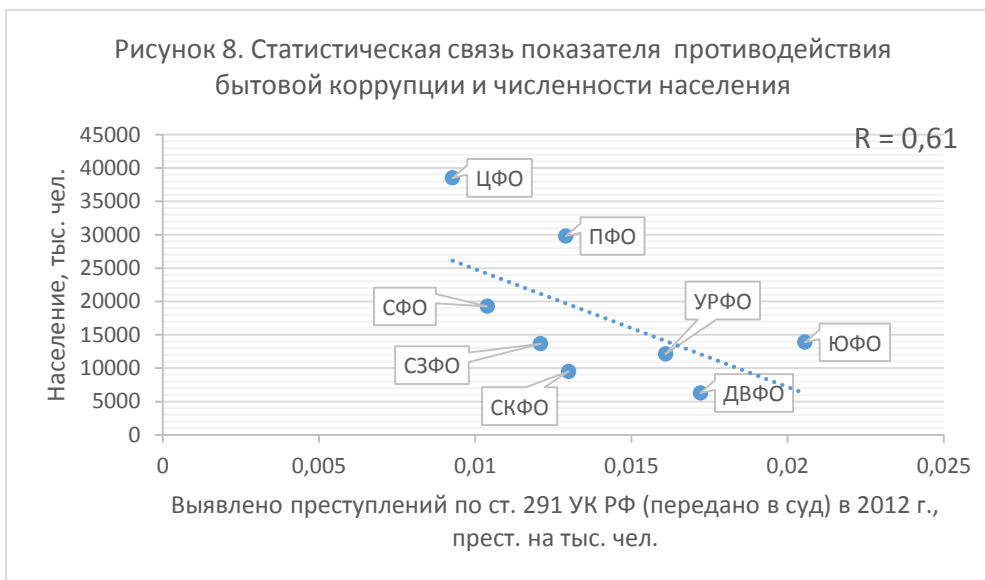
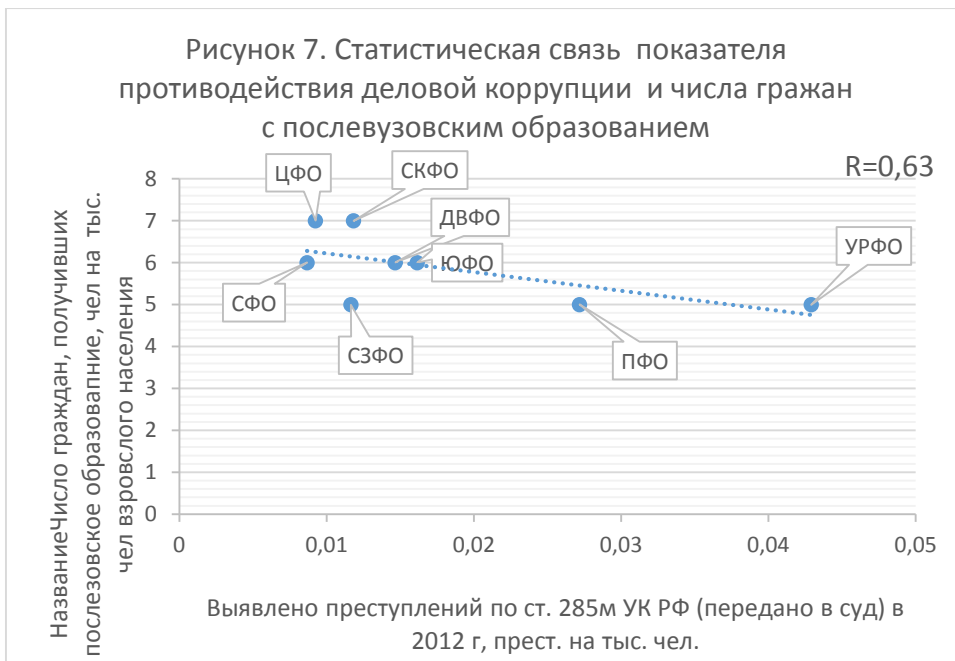
Рисунок 6. Показатели уровня противодействия деловой и бытовой коррупции.



Показатель противодействия деловой коррупции в различных регионах РФ колеблется от 0 в Рязанской и Магаданской областях, Еврейской автономной области и Чукотском автономном округе до 12,3 выявленных преступлений по ст.285, дела по которым переданы в суд, на 100 тыс. населения в Ханты-Мансийском округе, медианное значение 1,0.

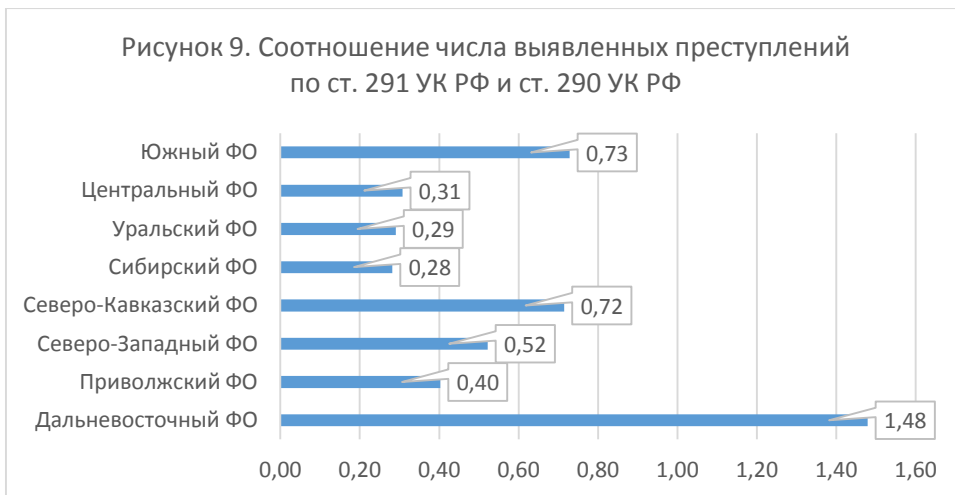
Показатель противодействия бытовой коррупции изменяется от 0 в Ненецком автономном округе до 6,7 выявленных преступлений по ст.291, дела по которым переданы в суд, на 100 тыс. населения в Республике Калмыкии.

Стоит специально отметить выявленную зависимость показателя уровня деловой коррупции от количества кандидатов и докторов наук (Рисунок 7). Зависимость обратная – чем выше удельное число граждан с послевузовским образованием, тем меньше в регионе выявляется коррупционных преступлений по ст.285 УК РФ. При этом связь с индексом образования (долей населения с высшим образованием) отсутствует! Среди лидеров по количеству кандидатов и докторов наук на душу населения Республика Ингушетия (16 на тыс. чел. взрослого населения), г. Москва (11), Республика Саха-Якутия (10), Ненецкий автономный округ (10), Томская область (9), Республика Северная Осетия – Алания (9), Республика Бурятия(8), Карачаево-Черкесская Республика (8), Кабардино-Балкарская Республика (8). На наш взгляд, данный факт заставляет задуматься не только о проблемах выявления коррупционных преступлений в некоторых регионах, но и о проблеме коррупции в образовательных и научных учреждениях.

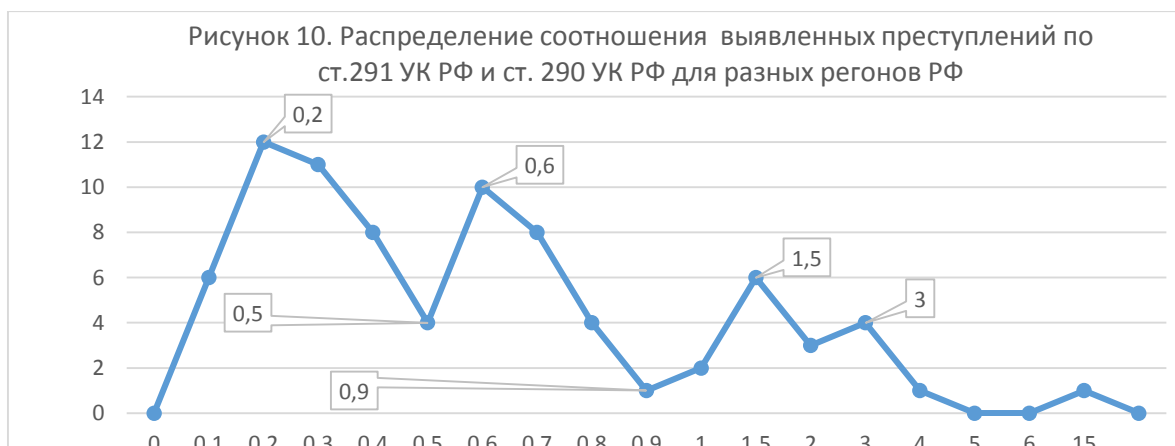


Показатель противодействия бытой коррупции зависит от численности населения (на Рисунке 8 приведена зависимость на примере данных по федеральным округам), но не зависит от его плотности. Связь обратная, чем меньше численность населения, тем больше выявляется взяткодателей. Одним из объяснений такой ситуации может быть сплоченность местных управленческих и деловых элит в малонаселенных регионах, в связи с чем противодействие бытовой коррупции становится для них более приоритетным.

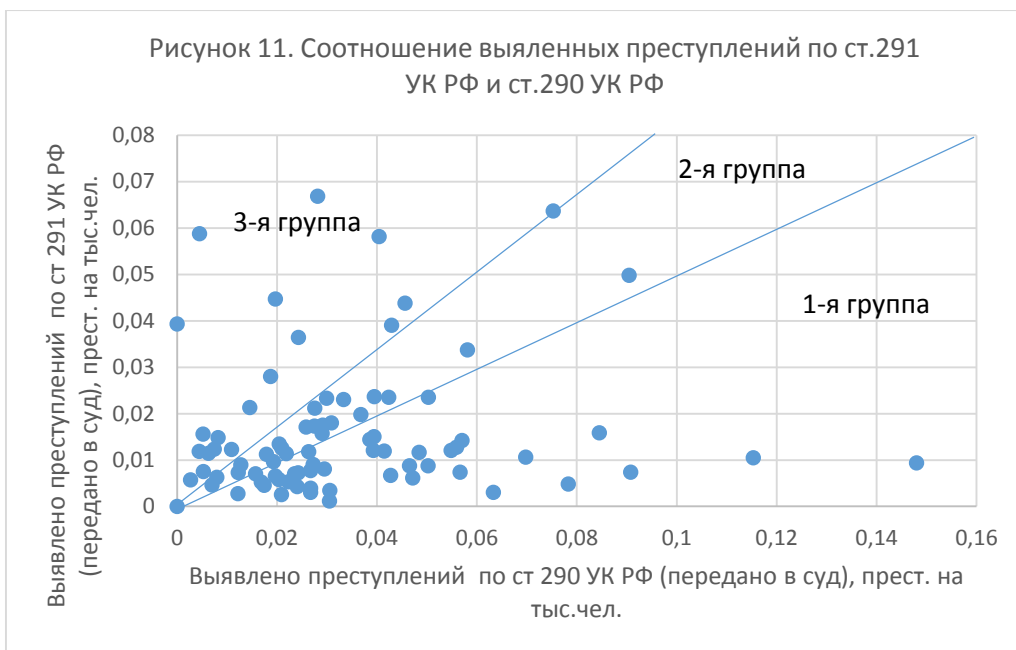
В качестве показателя выбранной стратегии противодействия коррупции имеет смысл также использовать соотношения количества выявленных преступлений по ст. 291 УК к числу выявленных преступлений по ст.290 УК (Рисунок 9).



Распределение этого соотношения, посчитанного для разных регионов РФ (Рисунок 10) многомодальное, выделяется как минимум три группы регионов по типу противодействия коррупции. В первой группе (37 регионов с соотношением ст.291/ст.290 менее 0,5) в качестве приоритета выбрано противодействие деловой коррупции, во второй группе (26 регионов с соотношением ст.291/ст.290 от 0,5 до 0,9) используется смешанная стратегия, в третьей группе (18 регионов с соотношением ст.291/ст.290 0,9 и более) значительное внимание уделяется противодействию бытовой коррупции⁴. Приведенная классификация регионов отображена визуально на Рисунке 11.



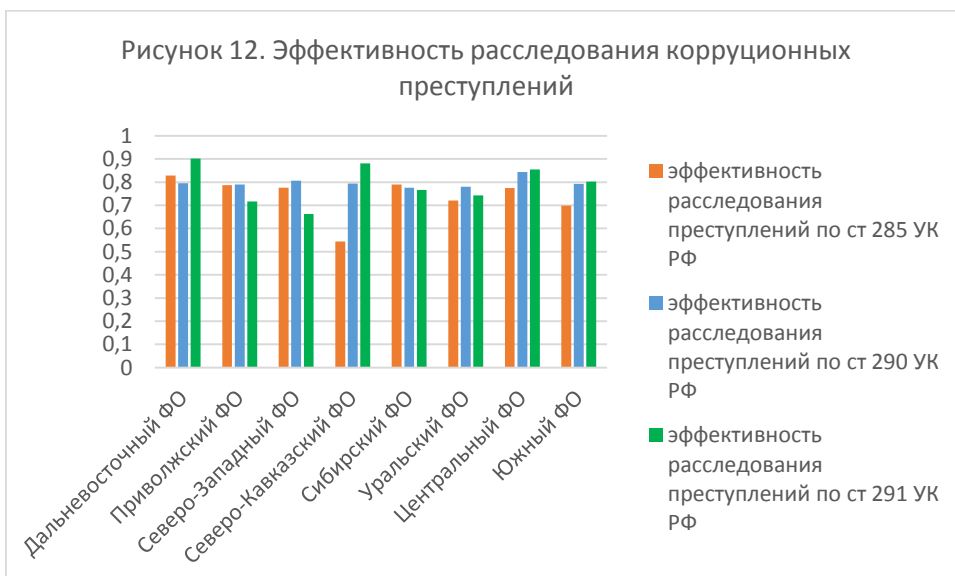
⁴ В Ненецком и Чукотском АО не выявлены преступления по ст.290, в данном распределении регионы не учтены.



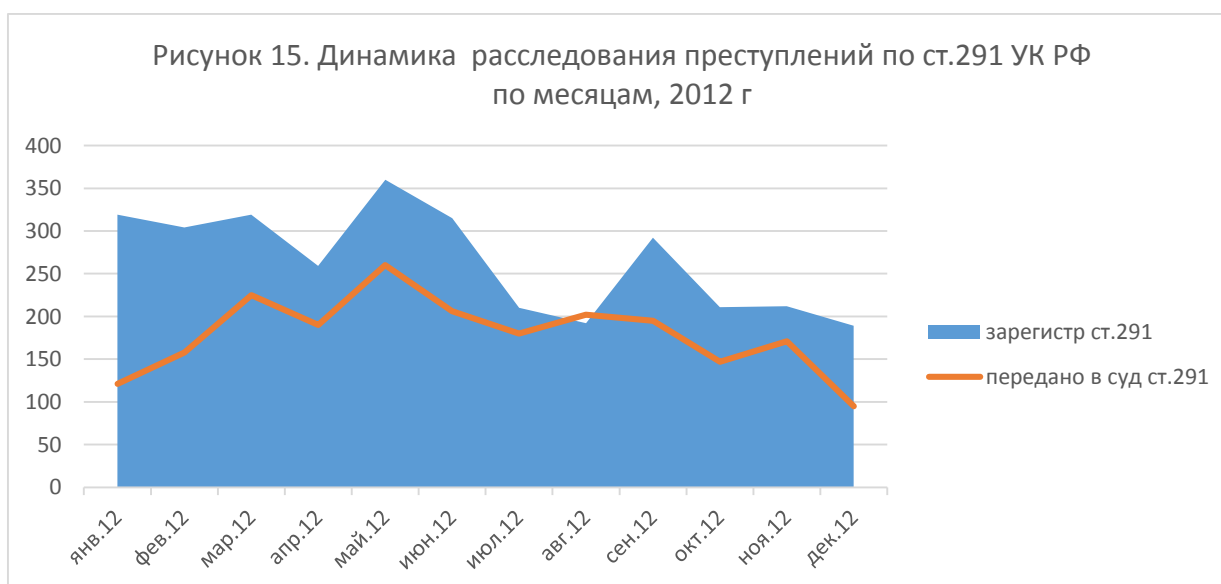
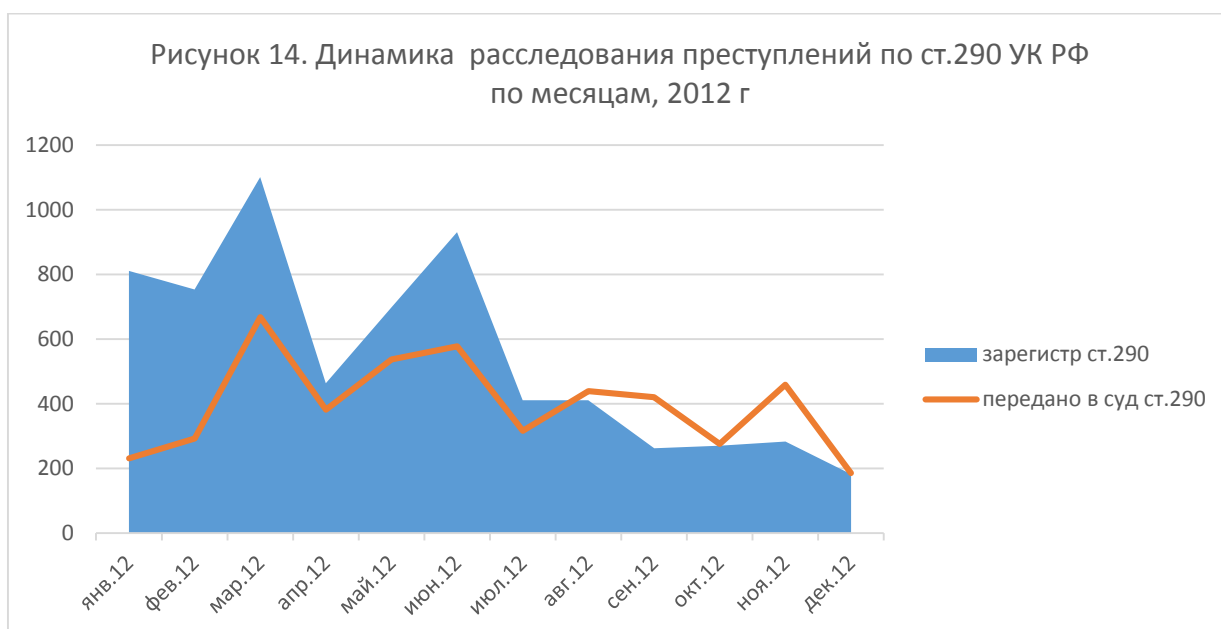
Эффективность расследования коррупционных преступлений

В целом по РФ соотношение преступлений по ст.285 УК, 290 УК и 291 УК, дела по которым направлены в суд, к числу зарегистрированных преступлений составляет около 77% (соотношение рассчитано по накопленной статистике за период 2010-2012 гг с целью уменьшения «переходных» эффектов). Для сравнения – общая эффективность расследования уголовных преступлений составляет около 50%. При этом общая эффективность изменяется по регионам от 27% до 70%, а эффективность антикоррупционной работы - от 42 до 100% (а иногда и выше, за счет сокращения числа дел, переходящих через календарный год, а также за счет передачи дел между ведомствами).

Отмечаются существенные различия эффективности расследования преступлений в разных регионах (см Рисунок 12). Эффективность расследования по разным коррупционным преступлениям довольно близка в пределах каждого федерального округа, кроме СКФО, где более удачно расследуются преступления из сферы бытовой коррупции.



На Рисунках 13-15 приведены данные о сезонности работы по расследованию коррупционных преступлений. Явно, что больший объем дел регистрируется в первом полугодии, вряд ли этот факт можно объяснить сезонной активностью взяточников. Хорошо заметны квартальные «всплески» в марте, июне, сентябре и «сдвинутый» всплеск в ноябре.



Коэффициент сезонной неравномерности при расследовании коррупционных преступлений (отношение количества дел в месяце с максимальной загрузкой к числу дел в месяце с минимальной загрузкой) достигает 5 (ст.285) и даже 6 (ст.290). Распределение объемов расследования преступлений по ст. 291 более равномерное – коэффициент неравномерности около 2. При этом общие сезонные изменения объемов работы (по всем уголовным преступлениям) значительно менее выражены, коэффициент неравномерности менее 1,5.

Выводы

Количество выявленных коррупционных преступлений ежегодно снижается.

Существует значительная дифференциация показателей антикоррупционной работы по регионам, не объяснимая объективными различиями социально-экономической ситуации.

Доля коррупционных преступлений в общем объеме уголовных дел крайне незначительна. В сложившейся правоохранительной системе антикоррупционная работа не может получить большой приоритет.

Правоохранительные органы не обеспечивают «неотвратимость ответственности» за коррупционные преступления. Требуется модернизация силовой составляющей системы противодействия коррупции.